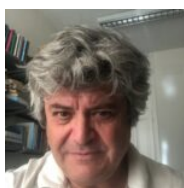


Il PNRR idrico: molti meriti, una grande occasione mancata

15 Giu 2026 ▶ di Antonio Massarutto



Il bando MIT-Invitalia per lo SFNIISSI ([cfr. l'articolo di Giorgio Santilli su DIAC del 10 giugno scorso](#)) offre uno spunto utile per riflettere sul lascito del PNRR nel settore idrico e, più in generale, sul modo in cui un paese dovrebbe finanziare infrastrutture essenziali, capital intensive e a lungo ciclo di vita.

A livello internazionale si è ormai consolidata l'idea che il settore idrico non possa reggersi esclusivamente sul principio del full-cost recovery tariffario. Le tariffe restano lo strumento ordinario di finanziamento del servizio, ma non sempre possono da sole sostenere l'intero fabbisogno di investimento, soprattutto quando si tratta di grandi opere di sicurezza idrica, resilienza climatica, accumulo, interconnessioni, ridondanza delle fonti e adattamento a eventi estremi.

Il noto schema OCSE delle "3T" – tariffs, taxes and transfers – descrive bene questa realtà. Il finanziamento del settore idrico deriva sempre, in proporzioni diverse, da tre fonti ultime: tariffe pagate dagli utenti, risorse fiscali e trasferimenti esterni. Nei paesi in via di sviluppo questi ultimi possono includere aiuti internazionali e

donazioni. Nei paesi sviluppati, invece, la questione centrale riguarda soprattutto il rapporto tra tariffe e prelievi fiscali o parafiscali.

In questo contesto, “taxes” non significa necessariamente fiscalità generale indistinta. Può significare anche fiscalità di scopo: prelievi ambientali, canoni, sovrapprezzi o contributi svincolati dalla stretta logica del consumo idrico individuale e più vicini a criteri di capacità contributiva, responsabilità ambientale o beneficio territoriale. Il modello classico è quello francese delle Agences de l’eau, che raccolgono risorse attraverso canoni e prelievi di bacino e le redistribuiscono sotto forma di cofinanziamenti agli interventi nel settore idrico.

Il punto, quindi, non è stabilire se la finanza pubblica debba intervenire. In molti casi deve farlo. Il punto è come. L’erogazione di contributi a fondo perduto è solo uno dei modi. Può anche assumere forme più evolute: fondi rotativi, garanzie, prestiti agevolati, piattaforme di blended finance, strumenti capaci di mobilitare capitale tariffario e privato. È qui che il PNRR idrico mostra insieme i suoi meriti e i suoi limiti.

Lo SFNIISSI, strumento finanziario alimentato con risorse del PNRR e destinato a finanziare ulteriori interventi selezionati dal Piano nazionale degli interventi infrastrutturali e per la sicurezza del settore idrico (PNIISSI), nasce da una constatazione semplice: le esigenze di investimento del settore sono molto superiori alle risorse attualmente disponibili.

Il PNIISSI ha individuato circa 12 miliardi di euro di opere prioritarie. Di queste, meno

di un miliardo è stato finanziato con il primo stralcio approvato nel 2025. Il nuovo strumento gestito da Invitalia mette a disposizione un ulteriore miliardo, destinato, peraltro, a ridursi significativamente una volta considerati gli interventi che beneficiano di riserve legislative e del necessario cofinanziamento.

Si coglie bene qui il carattere ambivalente del PNRR. Come tutti i programmi straordinari di finanza pubblica, il PNRR è un'arma a doppio taglio. Da un lato ha consentito di mobilitare in pochi anni una massa di risorse senza precedenti. Dall'altro, ha concentrato la spesa in un arco temporale molto ristretto, lasciando aperto il problema di come garantire la continuità degli investimenti una volta esaurita la finestra eccezionale di finanziamento.

Le infrastrutture idriche richiedono esattamente il contrario: programmazione stabile, orizzonti pluridecennali e disponibilità finanziaria prevedibile. Non possono essere governate efficacemente attraverso l'alternanza tra fasi di abbondanza e di scarsità, tipica della finanza straordinaria.

Va però riconosciuto che il PNRR ha introdotto alcuni correttivi importanti rispetto alle tradizionali politiche di contributo pubblico.

In primo luogo, l'accesso ai finanziamenti è stato riservato prevalentemente a soggetti gestori operanti in assetti conformi alla disciplina del servizio idrico integrato. Il contributo pubblico è stato quindi utilizzato anche come strumento per il consolidamento della governance del settore.

In secondo luogo, la selezione degli interventi è avvenuta in un quadro programmatico coerente con le priorità definite a livello nazionale, rafforzando il collegamento tra investimenti, pianificazione e regolazione.

In terzo luogo, la richiesta di analisi costi-benefici e di quote di cofinanziamento ha introdotto elementi di selettività economica che in passato erano spesso assenti. L'obbligo di contribuire con risorse proprie o tariffarie rappresenta infatti un filtro contro la proliferazione di progetti scarsamente giustificati dal punto di vista economico.

A questi meriti va aggiunto il contributo della regolazione ARERA. Per molti anni il settore idrico italiano è stato caratterizzato da una dipendenza strutturale dalla finanza pubblica. Le opere realizzate con contributi pubblici a fondo perduto venivano sottratte al circuito economico della tariffa. In questo modo il sistema non accumulava le risorse necessarie per sostituire le infrastrutture una volta giunte a fine vita. Ogni ciclo di investimenti pubblici, di conseguenza, generava la necessità di nuovi finanziamenti pubblici.

L'introduzione del Fondo Nuovi Investimenti (FoNI) ha rappresentato una discontinuità importante. Il fondo si alimenta proprio attraverso gli ammortamenti relativi ai cespiti finanziati con contributi pubblici. In questo modo la tariffa contribuisce progressivamente a ricostituire il valore economico delle risorse investite.

Il contributo pubblico cessa quindi di essere una semplice erogazione una tantum e tende a trasformarsi in una dotazione patrimoniale permanente del settore. Si introduce così una logica di sostenibilità finanziaria intertemporale che era largamente assente nella tradizione italiana dei finanziamenti infrastrutturali.

Qui, tuttavia, si colloca anche il limite principale del PNRR. Se la regolazione tariffaria ha progressivamente incorporato il principio secondo cui le risorse investite oggi devono generare capacità di investimento anche domani, lo stesso principio non è stato applicato con la stessa coerenza alla finanza pubblica.

La quasi totalità delle risorse è stata distribuita sotto forma di contributi destinati a esaurirsi al completamento dei programmi di spesa. Si è investito nelle opere, ma molto meno nella costruzione di istituzioni finanziarie permanenti in grado di sostenere gli investimenti futuri.

Altri paesi hanno seguito strade diverse. Negli Stati Uniti, i revolving funds per il settore idrico utilizzano capitale pubblico iniziale per alimentare fondi rotativi che continuano a finanziare nuovi interventi tramite il rimborso dei prestiti concessi. Nei Paesi Bassi la Nederlandse Waterschapsbank raccoglie capitali sui mercati finanziari e li mette a disposizione degli enti responsabili della gestione delle acque a condizioni favorevoli. In entrambi i casi, la finanza pubblica opera come leva e come garanzia e non fornisce trasferimenti.

Una quota anche limitata delle risorse del PNRR avrebbe potuto essere utilizzata per

costruire strumenti analoghi: fondi rotativi, garanzie pubbliche, piattaforme di blended finance, istituzioni finanziarie specializzate capaci di combinare risorse fiscali, tariffarie e private in un quadro stabile e permanente.

L'esperienza dello SFNISSI mostra che il sistema è già alla ricerca di nuove risorse straordinarie per finanziare una parte relativamente limitata degli interventi individuati dal PNISSI. È una dimostrazione della qualità della programmazione realizzata, ma anche della fragilità del modello finanziario sottostante.

Il problema, dunque, non è che il PNRR abbia mobilitato risorse pubbliche per il settore idrico. Era necessario farlo. Il problema è che quelle risorse sono state impiegate prevalentemente secondo la logica tradizionale del contributo, anziché come capitale iniziale per costruire un circuito finanziario permanente.

Le opere realizzate grazie al PNRR resteranno. La domanda è se, esaurita la stagione dei finanziamenti straordinari, resterà anche una capacità stabile di finanziare il rinnovo e lo sviluppo delle infrastrutture idriche.

È probabilmente questa la principale occasione mancata del PNRR nel settore idrico: aver investito molto nel capitale fisico, ma troppo poco nel capitale istituzionale e finanziario necessario a sostenerlo nel lungo periodo.

(antonio.massarutto@uniud.it)